

Grundsätze und (best-)mögliche Ansätze zur Bewertung des Vermögens von öffentlichen Gebietskörperschaften

Von Prof. Dr. Holger Mühlenkamp und
Dipl.-Kfm. Andreas Glöckner, Speyer*)

Da sich die Zwecksetzung der öffentlichen Rechnungslegung von der der Privatwirtschaft unterscheidet, sind die Bilanzierungsregeln nicht zwangsläufig identisch. Insbesondere den notwendigen Spezifika einer Bewertung des öffentlichen Vermögens wurde bislang kaum Beachtung geschenkt. Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich daher mit den Anreizen der bei einer Bewertung dieser Vermögenskategorie beteiligten oder von ihr tangierten Akteure und definiert grundlegende, spezifisch-öffentliche Bewertungsprinzipien. Darauf aufbauend werden die gängigen Bewertungsmethoden hinsichtlich ihrer Eignung für den öffentlichen Sektor analysiert.

1 Einleitung

Das Rechnungswesen der öffentlichen Gebietskörperschaften in Deutschland befindet sich derzeit in einer Umbruchphase. Auf kommunaler Ebene haben die Innenministerien der Flächenstaaten das Haushaltsrecht in den letzten Jahren dahingehend reformiert, dass die Kommunen – von Ausnahmeregelungen in einigen Bundesländern abgesehen – flächendeckend von der ausgabenorientierten (verwaltungs)kameralistischen Rechnung auf die doppelte Buchführung in Konten (Doppik) umzustellen haben. Mit dem 2009 verabschiedeten Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz (HGrGMoG) wurde die Voraussetzung dafür geschaffen, das verwaltungskameralistische System auch auf staatlicher Ebene durch die Doppik zu ersetzen.¹ Es liegt allerdings im Ermessen von Bund und Ländern, die Kameralistik beizubehalten.

Die Einführung der Doppik erfordert – anders der (verwaltungs)kameralistische Rechnungsstil – eine durchgehende Bewertung des Vermögens der Gebietskörperschaften. Aufgrund der föderalen Struktur in Deutschland ist es nicht gelungen, bundeseinheitliche Bewertungsvorschriften zu erreichen. Vielmehr divergieren die entsprechenden Regelungen von Bundesland zu Bundesland mit der Folge der Nichtvergleichbarkeit der Jahresabschlüsse von Kommunen in verschiedenen Ländern. Auch die Bewertungsvorschriften der Länder, welche den doppelischen Rechnungsstil wählen, werden wohl voneinander abweichen. Offenbar herrschen in den

*) Univ.-Prof. Dr. Holger Mühlenkamp ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliche Betriebswirtschaftslehre an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Dipl.-Kfm. Andreas Glöckner ist Doktorand an dieser Hochschule und Forschungsreferent am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.

1) Bislang war durch § 49 HGrG a. F. lediglich eine – unwirtschaftliche – Parallelführung von Doppik und Kameralistik möglich. Davon haben die Länder Hamburg und Hessen Gebrauch gemacht.

Innen- und Finanzministerien der Länder und dem Bundesfinanzministerium unterschiedliche Vorstellungen über die Bewertung öffentlichen Vermögens.²

Darüber hinaus ist die internationale Entwicklung zu beachten, die vermutlich zumindest auf längere Sicht Einfluss auf die Diskussion in Deutschland haben wird. International entfalten die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) Wirkung, in denen – ähnlich den privatwirtschaftlichen International Financial Reporting Standards (IFRS) – ein anglo-amerikanisches Verständnis von Vermögensbewertung vorherrscht.

Vor diesem Hintergrund werden in der vorliegenden Arbeit Prinzipien und (best-) mögliche Ansätze für die Bewertung öffentlichen Vermögens entwickelt, die von den Zwecken der öffentlichen Rechnungslegung ausgehen und vielleicht einen Beitrag zum besseren Verständnis und zur Harmonisierung des öffentlichen Rechnungswesens leisten.

Im folgenden Kapitel werden die Zwecke privater und öffentlicher Rechnungslegung unterschieden, um darauf aufbauend im dritten Kapitel grundlegende Prinzipien der öffentlichen Vermögensbewertung darzustellen. In Abschnitt vier werden zunächst die Beurteilungsmaßstäbe offengelegt, bevor die möglichen Bewertungsansätze dargestellt und ihre Eignung für die öffentliche Hand diskutiert werden. Der Beitrag schließt mit einem Fazit.

2 Zwecksetzung privater und öffentlicher Rechnungslegung

Rechnungslegung stellt „keinen Selbstzweck dar, sondern ist Mittel zur Zweckerreichung“³. „Bilanzregeln müssen aus der Zweckbestimmung der Rechnungslegung abgeleitet werden. Jeder Bilanzzweck führt zu spezifischen Bilanzierungsnormen.“⁴ Diese Zitate sind uneingeschränkt gültig. In diesem Sinne arbeiteten *Bieg, Bofinger, Küting, Kußmaul, Waschbusch und Weber* (im Folgenden *Bieg u. a.* 2008) bei der Diskussion um das BilMoG⁵ die unterschiedlichen Zwecke der HGB-Bilanz (die maßgeblich vom Gläubigerschutzprinzip geprägt ist) und der IFRS-Bilanz (die idealtypischerweise entscheidungsrelevante Informationen für Investoren liefern soll) sowie die daraus folgenden Konsequenzen für die privatwirtschaftliche Rechnungslegung heraus. Der Unterschied in der Zwecksetzung habe insbesondere Auswirkungen auf die jeweils verfolgten Bewertungskonzeptionen (Anschaffungs- und Herstellungskostenprinzip vs. Fair-Value-Prinzip).⁶

Dementsprechend ist auch das Neue Öffentliche Rechnungswesen (NÖR) vor dem Hintergrund seines Zweckes zu sehen. Zum einen dient es dem allgemeinen Infor-

2 Der Bund möchte nur den vermeintlich kleineren Schritt von der Verwaltungskameralistik zur erweiterten Kameralistik wagen. Letztere erfordert jedoch ebenfalls Vermögensbewertungen.

3 *Streim* (1988), S. 8.

4 *Stützel* (1967), S. 414 ff. Insbesondere die „Saarbrücker Initiative gegen den Fair Value“ nimmt auf *Stützel* und dessen funktionsanalytische Bilanztheorie Bezug.

5 Mit dem am 25. Mai 2009 verabschiedeten BilMoG (BGBl. I S. 1102) verfolgte die alte Bundesregierung das Ziel, die Informationsfunktion des HGB aufzuwerten und damit seine Attraktivität im deutschen Einzelabschluss im Vergleich zu den IFRS zu steigern. Das HGB sollte zu einer „vollwertigen, aber kostengünstigeren und einfacheren Alternative“ weiterentwickelt werden. Vgl. RegE BilMoG, S. 1.

6 Vgl. *Bieg u. a.* (2008), S. 2549.

mationszweck, der Rechenschaftslegung – hier der von politisch-administrativer Spitze gegenüber Parlament bzw. Gemeinderat und Bürgern – über die Verwendung finanzieller Ressourcen, die jeglicher Rechnungslegungskonzeption zugrunde liegt.⁷ Zum Zweiten hat das NÖR die Aufgabe, Steuerzahler vor ungerechtfertigten finanziellen Belastungen durch den Staat sowie zukünftige Generationen vor der finanziellen Ausbeutung durch die aktuelle Generation (Sicherung der intergenerativen Gerechtigkeit) zu schützen. Den Schutz gegenwärtiger und zukünftiger Generationen als zentraler Zweck der öffentlichen Rechnungslegung fassen wir im Weiteren unter dem Begriff „Schutzzweck“ zusammen.⁸

Generationengerechtigkeit impliziert, dass jede Generation den durch sie verursachten Ressourcenverbrauch (Aufwendungen) durch Erträge decken soll.⁹ Aufgrund der Schwierigkeit, Generationen gegeneinander abzugrenzen, wird Generationengerechtigkeit im NÖR zum Grundsatz der Periodengerechtigkeit modifiziert. Dies bedingt einen regelmäßigen (jährlichen) Ausgleich der Ergebnisrechnung (Gewinn- und Verlust-Rechnung)¹⁰ und damit eine Erhaltung des nominalen Eigenkapitals – besser als „Nettoposition“ bezeichnet. Dabei wird wenigstens implizit unterstellt, dass mit dem regelmäßigen Ausgleich der Ergebnisrechnung auch die Fähigkeit einer Gebietskörperschaft zur dauerhaften Wahrnehmung ihrer Aufgaben gewährleistet wird.

Die Bewertung öffentlichen Vermögens hat in Abhängigkeit von der Ausgestaltung der Rechnungslegungsvorschriften auf verschiedene Weise – z. B. durch die Verrechnung von Abschreibungen – Einfluss auf die Ergebnisrechnung. Daher ist eine adäquate Vermögensbewertung eine Grundvoraussetzung für die Erreichung des öffentlichen Rechnungszweckes.

3 Grundsätze der öffentlichen Vermögensbewertung

Als Referenzmodell für die aktuell bestehende doppische Rechnungslegung auf kommunaler und staatlicher Ebene fungiert weitestgehend das HGB. Allerdings unterscheiden sich Umfang und Art der Übernahme von HGB-Vorschriften in die haushaltsrechtlichen Bestimmungen von Bundesland zu Bundesland. Neben einer einfachen Übernahme von HGB-Regelungen wurden auch statische oder dynamische Verweise auf das HGB verankert. Selten wurden die Grundsätze (vgl. hier bspw. die in § 252 HGB formulierten „Allgemeinen Bewertungsgrundsätze“¹¹) jedoch mit identischem Wortlaut übernommen. Insbesondere der unbestimmte Rechtsbegriff „Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung“ (GoB) wurde in die

⁷ Vgl. Moxter (2009), S. 7 ff.

⁸ Vgl. Lüder (2008), S. 326 f.

⁹ Dies entspricht im Übrigen ungefähr dem finanzwissenschaftlichen „Pay-as-you-use-Prinzip“, wonach Anlagevermögensgegenstände von der Generation finanziert werden sollen, die sie nutzt.

¹⁰ Sofern es in einem Rechnungsjahr nicht zu einem Ergebnisausgleich kommt, ist dieser auf längere Sicht über Verrechnungen mit den Ergebnissen aus nachfolgenden Perioden herzustellen.

¹¹ Diese sind in allen kommunalen Haushaltsverordnungen (oder dessen Äquivalenten) in mehr oder minder stark veränderter Form übernommen worden. Vgl. exemplarisch § 40 GemHVO-Doppik Hessen (kaum Änderungen) oder § 37 DoppikGemHV Sachsen-Anhalt (wesentliche Anpassungen).

meisten doppelten Haushaltsverordnungen importiert, allerdings z. T. mit Hinweis auf öffentliche Besonderheiten oder – wie in den beiden bereits geänderten Landeshaushaltsordnungen – unter der Prämisse einer „sinngemäßen Anwendung“.¹²

Dies könnte man als Hinweis darauf interpretieren, dass insbesondere die materiellen Basisgrundsätze der Vermögensbewertung den öffentlichen Rechnungslegungszwecken wenigstens in Teilen angepasst werden müssen. Im Folgenden werden daher die handelsrechtlichen Grundsätze zur Vermögensbewertung auf ihre grundsätzliche Eignung für die Bewertung des Vermögens von Gebietskörperschaften untersucht.

Das im HGB geltende Prinzip der Pagatorik bedeutet eine Bindung des Ansatzes und der Bewertung an tatsächliche Zahlungsströme.¹³ Im Hinblick auf die Vielzahl der nicht monetär erworbenen Vermögensgegenstände der Gebietskörperschaften muss – auch wenn dies zu einer gewissen Entobjektivierung führt – das o. g. Prinzip mit dem *Grundsatz der Kalkulatorik* (Verwendung auch kalkulatorischer Rechnungsgrößen) kombiniert werden.

Der handelsrechtliche *Grundsatz der Einzelbewertung* (§ 252 Abs. 1 Nr. 3 HGB) und das Saldierungs-/Verrechnungsverbot muss nicht nur aufgrund von Objektivierungserfordernissen zwangsläufig in das öffentliche Rechnungswesen übernommen werden. Die Ermittlung eines „wirtschaftlichen Effektivvermögens“¹⁴ (mittels Gesamtbewertung) ist schon aufgrund der mangelnden (fiktiven und faktischen) Veräußerbarkeit der gesamten Gebietskörperschaft nicht denkbar. Allerdings kann der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit auch im öffentlichen Sektor Ausnahmen bedingen, wie die Bildung von Bewertungseinheiten.

Die Annahme der Fortführung des Betriebs („going-concern“) (§ 252 Abs. 1 Nr. 2 HGB) ist durch den *Grundsatz der Verwaltungsfortführung* zu ersetzen. Es ist – insbesondere wegen einer fehlenden Insolvenzfähigkeit der Gebietskörperschaften sowie aufgrund der faktischen Notwendigkeit von deren Existenz – davon auszugehen, dass eine öffentliche Verwaltung die Tätigkeit auch weiterhin ausübt („Prinzip der Ewigkeitsvermutung“). Vermögensbewertungen sind also unter dieser Prämisse durchzuführen.

Bei der Vermögensbewertung der öffentlichen Hand muss ebenfalls zwischen dem „*true and fair view*“-Prinzip (handelsrechtliche Umsetzung mittels der Generalnorm in § 264 Abs. 2 HGB) und dem *Vorsichtsprinzip* (§ 252 Abs. 1 Nr. 4 HGB) abgewogen werden. Auf der einen Seite bedingt der Schutz aktueller Steuerzahler vor finanzieller Ausbeutung durch die öffentliche Hand, dass ein tatsächliches Bild der wirtschaftlichen Situation der Gebietskörperschaft darzustellen ist.¹⁵ Die Rechnungslegungsinformation dient hier also als ein Instrument der Rechenschaftslegung der Ressourcenverantwortlichen über die ihnen anvertrauten öffentlichen Finanzmittel („stewardship“-Gedanke).¹⁶ Dies ist eine notwendige Voraussetzung dafür, dass die

12 Vgl. § 71 a LHO Hessen und § 71 a Abs. 1 LHO Hamburg.

13 Vgl. Baetge (1993), Sp. 866; Baetge/Kirsch/Thiele (2009), S. 124. Baetge/Kirsch/Thiele leiten diesen Grundsatz aus § 252 Abs. 1 Nr. 5 HGB ab.

14 Moxter (2003), S. 23.

15 Insofern kommt es zu einer ähnlichen Gewichtung des Informationsprinzips wie bei den IAS/IFRS, allerdings aufgrund anderer Ursachen.

16 Vgl. Anthony (1989), S. 25 ff.

Wähler bzw. Steuerzahler in die Lage versetzt werden, Politik und Verwaltung demokratisch zu kontrollieren. Auf der anderen Seite werden streng eigennutzzorientierte Individuen geneigt sein, finanzielle Lasten auf zukünftige Generationen zu verschieben,¹⁷ was ja auch zu beobachten ist. Ähnlich dem Schutz der Gläubiger vor überhöhter Ausschüttung im HGB bedarf es im NÖR daher zum Schutz künftiger Generationen einer tendenziell vorsichtigen Vermögensbewertung. Dies erzwingt jedoch nicht die Legung „stiller Reserven“, wie sie eben durch die handelsrechtliche Ausprägung des Vorsichtsprinzips bewirkt werden. Der Schutz gegenwärtiger Steuerzahler und der Schutz künftiger Generationen führen hier also nicht zwangsläufig zu widerstreitenden Bewertungsgrundsätzen.

Die politisch bzw. im öffentlichen Sektor gebräuchliche Version von „Ausschüttung“ (in Form von Steuer- und Leistungsgeschenken) rechtfertigt nach Auffassung der Verfasser ebenfalls nicht die Übernahme des *Imparitätsprinzips* (§ 252 Abs. 1 Nr. 4 HGB) ins NÖR.¹⁸ Vielmehr sollte bei der Periodisierung von Zahlungen im öffentlichen Sektor das *Imparitätsprinzip* durch ein „*Gleichbehandlungsprinzip*“¹⁹ ersetzt werden. Die finanzielle Situation sollte nicht in die eine oder andere Richtung verzerrt dargestellt werden.

Das *Realisationsprinzip* (§ 252 Abs. 1 Nr. 4 2. Hs. HGB) entfaltet in Bezug auf die Vermögensbewertung insoweit eine Schutzwirkung,²⁰ als Gewinne aus der Wertänderung „im ruhenden Vermögen“ erst dann realisiert werden, wenn ein objektivierender „Wertsprung“ auch objektiv nachvollziehbar (in der Privatwirtschaft durch Realisation am Absatzmarkt) vollzogen wurde.²¹ Dies gilt im Grundsatz auch im NÖR. Allerdings widerspricht eine strikte Anwendung des Realisationsprinzips der Besonderheit des öffentlichen Sektors, dass dort Aufwendungen und Erträge meist *nicht* in einem direkten, kausalen, reziproken Zusammenhang stehen (z. B. Steuern). Der Grundsatz der Abgrenzung der Sache nach („*matching principle*“) kann daher dort nur eingeschränkt angewendet werden. Für einseitige Vermögensbeziehungen sollte daher nach *Lüder* die Realisation nicht an den Umsatzakt, sondern an den Rechtsakt geknüpft werden.²²

17 Natürlich können gegenwärtig lebende Individuen auch den – zwangsläufig nur vermutbaren – Nutzen ihrer Nachkommen berücksichtigen. Dann müssen sie gegenwärtige und zukünftige Nutzen und daraus resultierende Kosten bzw. finanzielle Lasten abwägen. Das Ergebnis dieses Entscheidungsprozesses hängt maßgeblich von den Annahmen über die Nutzenfunktion bzw. – auf kollektiver Ebene – die Wohlfahrtsfunktion ab. Grundsätzlich wird man im Ergebnis wohl davon ausgehen müssen, dass die Nutzen (und Kosten), die bei nachfolgenden Generationen anfallen, nur teilweise und/oder stark diskontiert ins Gewicht fallen.

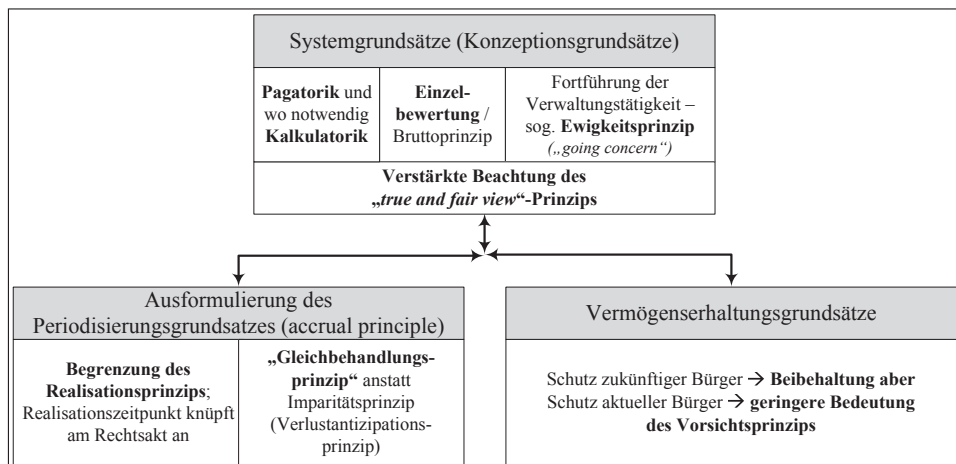
18 In der Literatur finden sich verschiedene Begriffsverständnisse und Begriffshierarchien. Wir fassen hier unter das *Imparitätsprinzip* zum einen das *Niederstwertprinzip* (d. h. der tatsächliche Wert unterschreitet den bisherigen Buchwert) und zum anderen die Erfassung von wahrscheinlichen Verlusten aus noch nicht erfüllten Liefer- oder Beschaffungsvorgängen.

19 Dies ist im Sinne einer objektiven Informationsvermittlung zu verstehen.

20 Vgl. *Lüder* u. a. (1991), S. 82.

21 Vgl. *Pellens/Jannett/Schmidt* (2009), S. 415.

22 „Das Entstehen eines rechtswirksamen Anspruchs“ tritt „an die Stelle der Bemessungsgrundlagen-Realisation als Kriterium für die Ertragsrealisation“. *Lüder* (2008), S. 327.



Quelle: Eigene Darstellung, Änderung des GoB-Systems von Baetge/Kirsch/Thiele (2009), S. 142.

Abbildung 1: Grundsätze öffentlicher Vermögensbewertung (und Zahlungsperiodisierung)

Die Überlegungen laufen also letztlich darauf hinaus, dass spezielle „Grundsätze ordnungsmäßiger öffentlicher Buchführung“ (GoöB) einzuführen sind,²³ die sich zwar an den GoB orientieren, aber in Teilen davon abweichen (vgl. Abbildung 1).

4 Beurteilung möglicher Wertansätze für öffentliches Vermögen

4.1 Beurteilungsmaßstäbe

Zunächst bemisst sich die Eignung eines Wertansatzes zwingend an der Konformität mit den der Rechnungslegung zugrunde liegenden, in Abschnitt 2 genannten Zwecken und den in Abschnitt 3 daraus abgeleiteten grundsätzlichen Prinzipien [(a) Zweck- und Prinzipien-Kompatibilität].

Innerhalb der durch den Kompatibilitätsgrundsatz gezogenen Grenzen gibt es verschiedene Abwägungskriterien zur Beurteilung von Wertansätzen, von denen wir drei wesentliche Maßstäbe herausgreifen: Bezug nehmend auf das IFRS-Framework werden (b) *Verlässlichkeit* und (c) *(Entscheidungs-)Relevanz* der Informationen gesehen.²⁴ Darüber hinaus betrachten wir die (d) *Wirtschaftlichkeit der Wertermittlung*. Demnach müssen Verlässlichkeit und Entscheidungsrelevanz von Vermögenswerten mit angemessenen Kosten erreicht werden (können).

4.2 Grundsätzlich mögliche Wertansätze

Im Gegensatz zu den bundesweit einheitlichen handelsrechtlichen Vorschriften finden sich in der Rechnungslegungspraxis der öffentlichen Hand – je nach Bundesland – diverse Wertansatz-Vorschriften. Unterschiede existieren bei der erstmaligen

²³ Vgl. Arbeitskreis „Integrierte Verbundrechnung“ (2005).

²⁴ Vgl. Naumann (2006); Küting/Kußmaul (2009), S. 94.

Bilanzierung und bei der Folgebewertung.²⁵ Zum Zwecke terminologischer Klarheit werden nachfolgend zunächst die möglichen Wertansätze erläutert (in Abbildung 2 grafisch zusammengestellt).

Den wohl pragmatischsten Weg zur Bewertung eines Vermögensgegenstandes stellt der Ansatz des für diesen zum Zeitpunkt des Erwerbs/der Herstellung aufgewendeten Betrags dar (Anschaffungs- und Herstellungskosten, kurz „AHK“). Diese Werte sind im Ressourcenverbrauchsverfahren fortzuschreiben, d. h. der jährliche Werteverzehr ist mittels Abschreibungen zu erfassen.²⁶

Löst man sich von den historischen Werten, kann für die Wertbemessung auch der Tag der Erstellung der Vermögensrechnung als alternativer Referenzzeitpunkt gewählt werden. Man spricht dann von „Zeitwerten“ im Sinne von Verkehrs- bzw. Marktwerten, die sich fiktiv entweder bei einem Verkauf (Annahme eines fiktiven erzielbaren Verkaufserlöses) oder einem Wieder- bzw. Neukauf (Annahme einer fiktiven Wiederbeschaffung) ergeben würden.

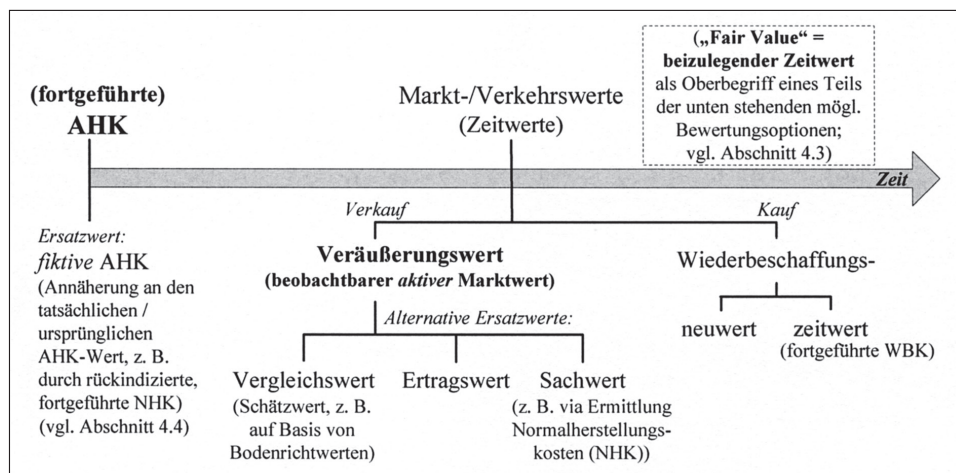


Abbildung 2: Mögliche Wertansätze im Rahmen der öffentlichen Vermögensbewertung

Sollte sich ein valider Veräußerungswert nicht ermitteln lassen (zu den Gründen vgl. Abschnitt 4.3.1), behilft man sich auf der *Verkaufsseite* zur Wertbestimmung i. d. R. mit verschiedenen Näherungsverfahren aus der Investitions- und Finanzierungsrechnung: Sach-, Ertrags- oder Vergleichswertverfahren.²⁷ Auf der *Kaufseite* lassen

25 Bei der Erstbewertung eines (neuerworbenen) Vermögensgegenstandes gibt es keine Unterschiede, da im Zugangszeitpunkt eines Vermögensgegenstandes die AHK dem Zeitwert entsprechen.

26 Sind die tatsächlichen Kosten nicht (mehr) ermittelbar, was für das Altvermögen der Gebietskörperschaften häufig zutreffend ist, können alternative Ersatzwerte ermittelt werden, die unter Beachtung der o. g. Kriterien zur Beurteilung möglicher Wertansätze eine möglichst genaue Annäherung an diesen ursprünglichen Wert suchen. Man behilft sich hier teilweise mit der Methode der Rückindizierung (Rückrechnung von Zeitwerten auf den Zeitpunkt der Anschaffung/Herstellung mittels Verhältnisbildung und unter Verwendung von Preisindexreihen).

27 Bei Eigennutzung des Vermögensgegenstandes soll im Rahmen des Sachwertverfahrens die Werts substanz des Vermögensgegenstandes ermittelt werden. Beim Ertragswertverfahren

sich Wiederbeschaffungszeitwerte und Wiederbeschaffungsneuwerte unterscheiden. Beiden ist gemein, dass man versucht, den Betrag, der zur Wiederbeschaffung/-herstellung eines Vermögensgegenstandes aufgewendet werden müsste, zu ermitteln. Beim Wiederbeschaffungszeitwert berücksichtigt man allerdings den bisherigen Werteverzehr (Gegenstand gleichen Zustandes am Bilanzierungsstichtag – Ziel ist die nominelle Kapitalerhaltung), während es sich bei Wiederbeschaffungsneuwerten nicht um fortgeführte Werte handelt (Wert eines gleichen oder technisch verbesserten Gegenstandes zum Zeitpunkt der effektiven Wiederbeschaffung – Ziel ist die substantielle Vermögenserhaltung).

Im Gegensatz zum eindeutig definierten historischen Anschaffungs- bzw. Herstellungswert existiert also eine Bandbreite von Zeitwerten, die in der (privatwirtschaftlichen) Forschung und Praxis häufig unter den Begriff „Fair Value“ gefasst werden.

4.3 Der beizulegende Zeitwert („Fair Value“)

4.3.1 Der „Fair Value“ – Definition und Anwendung

Der Begriff „Fair Value“ (deutsche Übersetzung: „beizulegender Zeitwert“) wird von den internationalen Rechnungslegungsstandards IFRS bzw. IPSAS verwendet. Er ist dort als jener Betrag definiert, „zu dem zwischen sachverständigen, vertragswilligen und voneinander unabhängigen Geschäftspartnern ein Vermögenswert getauscht (...) werden könnte“²⁸. Es handelt sich also um einen (hypothetischen) Markt- oder Verkehrswert. Diese Wertermittlung mittels einer genau definierten Markttransaktion soll sicherstellen, dass ein möglichst objektiver Wert bestimmt wird („Mark-to-Market“).²⁹ Der Fair-Value-Konzeption liegt somit im Prinzip das theoretische Konstrukt vollkommener Märkte zugrunde.³⁰ Insbesondere muss der Markt „aktiv“³¹ sein. Solch ideale Märkte sind in der Realität allerdings kaum anzutreffen.³² Selbst in der privatwirtschaftlichen Bilanzierungspraxis ist für mehr als 95 % aller Vermögenswerte kein objektiver Marktwert feststellbar.³³ Daher muss i. d. R. – unter Rückgriff auf diverse Bewertungsmodelle – ein (fiktiver) Marktpreis approximiert werden (eine solche Bewertung wird dann als „Mark-to-Model“ bezeichnet).³⁴ Ermittelt wird dieser in einem Stufenkonzept mit verschiedenen Bewertungsebenen. Die Ebenen verfügen über jeweils gesonderte Verfahren und

wird abgeschätzt, welche Erträge einem unabhängigen Dritten durch den Vermögensgegenstand zufließen würden und wie diese Zahlungsströme zu kapitalisieren sind. Wird bei marktgängigen Vermögensgegenständen ein Preisvergleich durchgeführt, so spricht man von einem Vergleichswertverfahren.

28 Diese Definition ist identisch oder nahezu deckungsgleich in IAS 16.6, IAS 32.11, IAS 38.8, IAS 39.9, IAS 40.5, IAS 41.8 und in IPSAS 9.11, IPSAS 12.9, IPSAS 13.8, IPSAS 15.9, IPSAS 16.7, IPSAS 17.13 zu finden.

29 Vgl. *Streim/Bieker/Esser* (2003), S. 459 f.; *Kütting/Kußmaul* (2009), S. 92.

30 Vgl. *Olbrich/Brösel* (2007), S. 1544.

31 D. h. die Preise müssen leicht und regelmäßig erhältlich sein, da Markttransaktionen regelmäßig stattfinden. Vgl. z. B. IAS 36.6, IAS 39.71 sowie IPSAS 21.14.

32 In der Praxis werden die Marktteilnehmer individuelle Bedingungen vorfinden, so z. B. Transaktionskosten, differierende Steuern und Kapitalmarktbedingungen, unterschiedliche Erwartungen und Nutzenfunktionen.

33 Vgl. *Bieg* u. a. (2008), S. 2549.

34 Vgl. *Brinkmann/Leibfried/Zimmermann* (2008), S. 336 ff.

müssen nacheinander geprüft werden (sog. Fair-Value-Hierarchien³⁵). Je tiefer die Stufe, desto mehr wird vom oben erwähnten Idealfall eines vollkommenen Marktes abstrahiert. Zum Einsatz kommen – je nach Vermögensgegenstand (bzw. je nach internationalem Rechnungslegungsstandard³⁶) die in Abschnitt 4.2 erwähnten Bewertungsmodelle.³⁷ Die letztmöglichen Werte in den Stufenkonzeptionen (d. h. wenn sich kein anderer Wert ermitteln lässt) sind stets die Anschaffungs- oder Herstellungskosten.

Im deutschen Handelsrecht wird die Zeitwertkonzeption bislang in Form des Niederstwertprinzips überwiegend imparitatisch berücksichtigt.³⁸ Der hierfür verwendete unbestimmte Rechtsbegriff „beizulegender Wert“ ist vom obigen „beizulegenden Zeitwert“³⁹ klar zu unterscheiden. Ersterer beschreibt lediglich die beschränkte Verwendung von Zeitwerten im Rahmen außerplanmäßiger Abschreibungen bei (dauerhaften⁴⁰) Vermögensminderungen. Das heißt, nur wenn der Zeitwert (hier beizulegender Wert) unter den AHK liegt, wird der Wertansatz in der Bilanz geändert; die fortgeführten AHK stellen im HGB den maximal möglichen Wertansatz dar.

4.3.2 Die aktuelle Diskussion um den Fair Value

Aufgrund des zunehmenden Einflusses der internationalen Rechnungslegungsstandards (IFRS und IPSAS) auf die nationalen Normen werden in der Literatur stetig deren Stärken und Schwächen diskutiert. Zuletzt wurde im Laufe des BilMoG-Gesetzgebungsprozesses insbesondere der Nutzen des Fair Values hinterfragt. Die auch für die Bewertung des Vermögens der öffentlichen Hand relevanten Argumente sollen hier kurz dargestellt werden.

Für den Einsatz des Fair Values werden regelmäßig zwei Argumente vorgebracht: Erstens wird angeführt, dass der Informationswert der Bilanzdaten gesteigert würde.⁴¹ Aus der Zeit- und Marktnähe des Fair Values resultiere ein besserer Einblick in die Wertentwicklung bzw. in die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage.⁴² Durch die Cashflow- und Zukunftsorientierung und die Berücksichtigung von

35 Vgl. Kumpel (2008), S. 1641.

36 Bislang ist die Zeitwert-Bewertung nur nach manchen Standards verpflichtend, nach anderen ist sie nur optional. Vgl. Olbrich/Brösel (2007), S. 1544; Küting/Kußmaul (2009), S. 92.

37 Vgl. Pellens (2008), S. 495.

38 Vgl. Böcking/Dreisbach/Gros (2008), S. 207 ff.; Zündorf (2009), S. 101 ff.

39 Die Definition des „beizulegenden Zeitwerts“ und die Darlegung einer Bewertungshierarchie erfolgt in § 255 Abs. 4 HGB n. F. (nach BilMoG).

40 In der Folgebewertung des HGB existiert im Anlagevermögen bei voraussichtlich dauernder Wertminderung eine Abschreibungspflicht (§ 253 Abs. 3 S. 3 HGB n. F.). Nur bei Finanzanlagen des Anlagevermögens können auch bei voraussichtlich nicht dauernder Wertminderung außerplanmäßige Abschreibungen vorgenommen werden (§ 253 Abs. 3 S. 4 HGB n. F.). Im HGB a. F. (vor BilMoG) hatten noch alle Kaufleute mit Ausnahme von Kapitalgesellschaften und haftungsbeschränkten Personengesellschaften das Wahlrecht, außerplanmäßige Abschreibungen bei vorübergehender Wertminderung vorzunehmen (§ 253 Abs. 2 S. 3 HGB a. F.). Im Umlaufvermögen gilt unverändert ein strenges Niederstwertprinzip, d. h. es ist immer auf den niedrigeren Wert abzuschreiben (§ 253 Abs. 3 S. 1 und S. 2 HGB a. F. und § 253 Abs. 4 n. F.). Vgl. Zündorf (2009), S. 106 ff.

41 Vgl. Pellens (2008), S. 495.

42 Gegensätzlicher Meinung sind Bieg u. a. (2008), S. 2552; Küting/Kußmaul (2009), S. 96.

Risiken bei der Wertermittlung könne der Fair Value u. U. Entscheidungsprozesse erleichtern.⁴³

Zweitens würde der Zusammenhang zwischen den Rechnungslegungsdaten und dem Wert der bilanzierenden Einrichtung hergestellt. „Eine Bilanz, die exakt den Unternehmenswert nachzeichnet, kann als Idealvorstellung für eine informationsorientierte Rechnungslegung angesehen werden.“⁴⁴ Im Falle einer „Full-Fair-Value-Bewertung“ (d. h. sämtliche Vermögensgegenstände werden zu Zeitwerten bilanziert) entspräche das Eigenkapital diesem Wert.⁴⁵

Gegen den („flächendeckenden“) Einsatz des Fair Values werden in der Literatur verschiedene Argumente ins Feld geführt, von denen uns im vorliegenden Kontext die folgenden sechs Argumente besonders relevant erscheinen: Erstens sei eine Fair-Value-Bewertung nicht für sämtliche Vermögensgegenstände gleichermaßen geeignet – daher sei „eine grundsätzliche Kritik am (theoretischen) Konzept des Zeitwerts (...) zu respektieren“⁴⁶. Nur wenn für die jeweiligen Vermögensgegenstände Preise an aktiven Märkten beobachtbar sind, ergäbe eine Fair-Value-Bewertung Sinn.⁴⁷

Zweitens würden, wenn keine Marktwerte ermittelbar sind, durch die in der Realität notwendigen Ersatzverfahren zur Approximation des Wertes (Mark-to-Model-Bewertung) Wahlrechte, Ermessensspielräume und bilanzpolitische Gestaltungsmöglichkeiten geschaffen.⁴⁸ Es handele sich insofern um keinen transparenten und marktnahen Einheitswert.⁴⁹ Dann flössen subjektive und interessengeleitete Wertungen und Schätzungen der Rechnungslegenden in die Zeitwertermittlung ein. Der resultierende Wert sei folglich nur einer aus einer weiten Bandbreite möglicher „fairer Werte“ (Intervall- sowie Bandbreitenschätzungen).⁵⁰ Dies führe zu einer *Entobjektivierung* der Bilanz. Eine verlässliche Erfüllung der elementaren Informationsfunktion sei dann nicht mehr uneingeschränkt gegeben.⁵¹

Drittens lieferten selbst aktive Märkte keine Garantie für eine objektive Wertermittlung. Die Marktteilnehmer folgten ihren subjektiven Erwartungen, deren Zutreffen keineswegs garantiert sei. Zudem könnten Wirtschaftssubjekte geneigt sein, Marktwerte zu Spekulationszwecken zu beeinflussen. Beides führe zu einer durch reale

43 Vgl. Böcking/Dreisbach/Gros (2008), S. 212; Pellens/Jannett/Schmidt (2009), S. 415.

44 Pellens u. a. (2008), S. 281.

45 Vgl. Pellens (2008), S. 495; Pellens u. a. (2008), S. 281.

46 Zülch/Hoffmann (2009), S. 189.

47 Vgl. Böcking/Dreisbach/Gros (2008), S. 214.

48 Vgl. Küting/Trappmann/Ranker (2007), S. 1714; Küting/Kußmaul (2009), S. 94. Aufgrund dieses inkonsistenten Bewertungssystems, ist das International Accounting Standards Board im Übrigen derzeit dabei, die bestehenden Fair-Value-Vorschriften in einem einzigen Standard zusammenzufassen. Dabei soll ein einheitliches Verständnis des Fair Value entwickelt, Richtlinien für seine genaue Bemessung (insb. bei inaktiven Märkten) und für dessen Ausweis gegeben werden. Ziel ist die Verringerung von Redundanzen sowie die Erhöhung der Bewertungskonsistenz. In 2010 soll der bereits veröffentlichte Exposure Draft „Fair Value Measurement“ überarbeitet und als IFRS veröffentlicht werden.

49 Vgl. Küting/Kußmaul (2009), S. 94.

50 Vgl. Bieg u. a. (2008), S. 2549 f.

51 Vgl. Bieg u. a. (2008), S. 2550; Böcking/Dreisbach/Gros (2008), S. 212; Küting/Kußmaul (2009), S. 94; Zülch/Hoffmann (2009), S. 190.

Entwicklungen nicht gedeckten Preisvolatilität⁵² und zu einer prozyklischen Wirkungsweise.⁵³ Die – wie infolge der Finanzkrise geschehen – vorübergehende Aussetzung der Bilanzierung zu Marktwerten wird sogar als „inverse Imparität“⁵⁴ bezeichnet, weil damit im Gegensatz zur HGB-Imparität die Wertentwicklung faktisch nach unten begrenzt wird.⁵⁵ „Dieses konjunktur- und krisenabhängige Bewertungswahlrecht ist nicht nur systemwidrig, sondern stellt gleichsam eine Bankrotterklärung dieser Bewertungskonzeption dar.“⁵⁶

Die aus einer Zeitwertbewertung resultierenden Werterhöhungen und -minderungen werden entweder erfolgswirksam in der Erfolgsrechnung (GuV) verbucht oder erfolgsneutral direkt in einer Eigenkapitalposition (EK) erfasst (Bewertungsrücklage). Dies führe zu einer erhöhten Ergebnis- oder Eigenkapitalvolatilität.⁵⁷ Zwar würden durch klare Gliederungen der GuV oder ergänzende Anhangangaben zum Eigenkapital (z. B. EK-Veränderungsrechnungen) die vorgenommenen Buchungen für kundige Analysten deutlich.⁵⁸ Dennoch berge die Fair-Value-Konzeption viertens bei *unkundigen Rechnungslegungsadressaten die Gefahr einer Vermengung von Buchgewinnen (aus der Auflösung stiller Reserven) mit dem Erfolg aus der operativen Tätigkeit* und damit die Möglichkeit einer Relativierung des Erfolgsbegriffs.⁵⁹

Flößen die unrealisierten Buchgewinne dann auch noch ab (z. B. in Form von Ausschüttungen an Anteilseigner oder Boni-Zahlungen für das Management), sei fünftens die *Substanzerhaltung* der bilanzierenden Einrichtung *gefährdet*.⁶⁰

Sechstens stelle die Fair-Value-Bewertung sowohl in *qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht hohe Anforderungen* an die Akteure.⁶¹ Für den Rechnungslegenden ergäben sich umfangreiche (Neu-)Bewertungsarbeiten.⁶² Werte könnten nicht einfach fortgeschrieben, sondern müssten wenigstens zum Teil mit Hilfe von Marktwerthanalysen oder der oben erwähnten Ersatzmethoden aufwändig ermittelt werden. Dadurch würde wiederum die Arbeit der Bilanzanalysten erschwert, denn durch die oben erwähnten bilanzpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten erhöhe sich der Aufwand und die Schwierigkeit, die vorgenommenen Maßnahmen zu erkennen. Zuletzt könnten auch Prüfer bzw. die Aufsicht nur die Plausibilität der Werte bzw. der Wertermittlung prüfen, nicht jedoch deren objektive Richtigkeit.⁶³

52 Vgl. hierzu auch Küting/Kußmaul (2009), S. 95.

53 Vgl. Bayer (2008), S. 26; Bieg u. a. (2008), S. 2551; Pellens (2008), S. 495; Küting/Kußmaul (2009), S. 95; Küting/Lauer (2009), S. 556; Pellens/Jannett/Schmidt (2009), S. 426.

54 Schildbach (2008), S. 2385.

55 Vgl. Schildbach (2008), S. 2383 f.; Jessen/Haaker (2009), S. 500.

56 Bieg u. a. (2008), S. 2551.

57 Vgl. Streim/Bieker/Esser (2003); Ballwieser/Küting/Schildbach (2004); Bieg u. a. (2008), S. 2552; Pellens (2008), S. 495; Böcking/Flick (2009), S. 187.

58 Vgl. Böcking/Flick (2009), S. 187.

59 Vgl. Bieg u. a. (2008), S. 2550; Küting/Kußmaul (2009), S. 94.

60 Vgl. Küting/Lauer (2009), S. 558.

61 Vgl. Bieg u. a. (2008), S. 2551.

62 Vgl. Küting/Trappmann/Ranker (2007), S. 1715; Zülch/Hoffmann (2009), S. 190.

63 Vgl. Bieg u. a. (2008), S. 2550 f.; Küting/Kußmaul (2009), S. 94.

4.4 Fair Value oder Anschaffungs- und Herstellungskosten zur Bewertung öffentlichen Vermögens?

Im Folgenden werden die in Abschnitt 4.1 dargelegten Maßstäbe herangezogen, um zu beurteilen, ob die Fair-Value- oder die AHK-Konzeption den spezifischen Anforderungen des öffentlichen Rechnungswesens besser genügt. Dabei sind die in Abschnitt 4.3.2 vorgebrachten Aspekte zu beachten.

a) *Kompatibilität*: In Hinblick auf die (Zweck-Prinzipien-)Kompatibilität ist zu fragen, welcher Wertansatz den beiden o. g. Zwecken der öffentlichen Rechnungslegung am besten dient. Im Rahmen der Vermögensrechnung sind alle (bilanziell erfassbaren) Vermögensteile und Schulden auszuweisen. Dies erlaubt gewisse Rückschlüsse über künftige Nutzungspotentiale und (Vor-)Belastungen künftiger Haushaltsjahre.⁶⁴ Interpretiert man Nutzungspotential als Möglichkeit zur Erzielung von Veräußerungserlösen, ist der Ausweis aktueller oder zeitnaher Veräußerungswerte angezeigt – wobei sich dieser Gedanke aufgrund der Fortführungsannahme auf die nicht zur dauerhaften Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben notwendigen Vermögensteile beschränken muss. Zugleich verhindern Veräußerungswerte das Verschweigen stiller Reserven und damit die Begünstigung nachfolgender Generationen. Deshalb entsprechen diese Zeitwerte auch dem Postulat der intergenerativen Gerechtigkeit.

Trennt man sich allerdings von der idealtypischen Vorstellung objektiver, eindeutiger Zeitwertansätze, ist differenziert zu argumentieren. Der Schutz der gegenwärtigen Generation könnte zwar einerseits für den veräußerbaren Teil des Vermögens den Ausweis von Veräußerungswerten (also Zeitwerten auf der Verkaufsseite) bedingen. Andererseits bergen Zeitwertansätze angesichts ihrer mangelnden Objektivierbarkeit die Gefahr von Liquiditätsabfluss und Substanzverzehr, indem der Umfang der öffentlichen Leistungen über und Steuern und Abgaben unter einem dauerhaft vertretbarem Niveau liegen. Dies verletzt die Interessen zukünftiger Generationen und den Grundsatz der Nachhaltigkeit. Zeitwerte würden deshalb, ähnlich der in der Privatwirtschaft diskutierten „Ausschüttungssperre“,⁶⁵ eine Sperre für die Quasi-Ausschüttung unrealisierter Gewinne in Form „überhöhter“ öffentlicher Leistungen und/oder „Steuergeschenken“ etc. erfordern. Im Kern lässt sich dies erreichen, indem ein regelmäßiger Ausgleich des ordentlichen Jahresergebnisses gefordert wird, wie dies in den kommunalhaushaltsrechtlichen Vorschriften von vier der dreizehn bundesdeutschen Flächenländern der Fall ist.⁶⁶ Unter entsprechenden Bedingungen könnten Zeitwerte also grundsätzlich beiden Schutzzwecken gleichzeitig dienen.

Wiederbeschaffungs(zeit)werte (also Zeitwerte auf der Kaufseite) verstoßen hingegen in entgegengesetzter Richtung gegen den Gedanken der Generationengerechtigkeit. Bei Ansatz von Wiederbeschaffungs(zeit)werten decken Abschreibungen

64 Vgl. Lüder u. a. (1991), S. 23. Dazu folgender Hinweis: Vorbelastungen stellen nicht nur Schulden, sondern auch Vermögensgegenstände mit hohem Abschreibungs- und Unterhaltungsbedarf dar, denen keine entsprechenden Erträge gegenüberstehen, wie Stadthallen, Schwimmbäder, Schulen etc. Daher bilden viele Vermögensgegenstände der öffentlichen Hand in der doppischen Rechnungslegung eher Lasten als Ertragspotentiale ab.

65 Vgl. Jessen/Haaker (2009), S. 505; Zülch/Hoffmann (2009), S. 189 f.

66 Eine Übersicht dieser Regeln findet sich in Mühlenkamp/Glöckner (2009) auf S. 3–22.

nicht (nur) den Ressourcenverbrauch in der Berichtsperiode, sondern den fiktiven, vorverrechneten Verbrauch erst künftig zu beschaffender und in der Zukunft in Anspruch genommener Ressourcen.⁶⁷ Damit trägt die gegenwärtige Generation einen Teil der der nachfolgenden Generationen zuzurechnenden Aufwendungen.

Das AHK-Konzept führt tendenziell zu einer vorsichtigeren Bewertung, was eher zukünftigen als gegenwärtigen Generationen nützt. Dieses Konzept scheint aber im öffentlichen Sektor für realisierbares Vermögen dann vertretbar, wenn man vom Imparitätsprinzip des HGB, d. h. vom Niederstwertprinzip und der Buchung nichtrealisierter Verluste, absieht und damit die Bildung stiller Reserven einschränkt. Für dauerhaft benötigtes, nichtveräußerbares Vermögen erfordert der Generationenschutz den Ansatz von AHK, um den Generationen über Abschreibungen den tatsächlichen Ressourcenverbrauch in der Ergebnisrechnung zurechnen zu können.

b) Verlässlichkeit: Die generelle Gefahr einer Entobjektivierung der Bilanz bzw. Vermögensrechnung durch gegebene Ermessensspielräume und bilanzpolitische Gestaltungsmöglichkeiten muss bei Abwesenheit objektiver Marktwerte und der daraus resultierenden Notwendigkeit der Anwendung der in Abschnitt 4.3.1 erwähnten Fair-Value-Bewertungsstufen auch und insbesondere im öffentlichen Sektor eingeräumt werden. Im öffentlichen Sektor sind Vermögenswerte in der Tendenz noch marktferner als in der Privatwirtschaft. Ab der 2. Stufe der Fair-Value-Hierarchien kann eine gänzlich „willkürfreie Darstellung der Finanz- und Vermögenssituation (...) kaum erfolgen“⁶⁸.

Bei einer – im öffentlichen Sektor noch stärker als in der Privatwirtschaft – grundsätzlich mangelnden Objektivierbarkeit von Fair Values können die Interessen der Akteure nicht außer Acht gelassen werden. Analog zum Management und zu Anteilseignern privater Unternehmen dürften die politische und administrative Führung i. d. R. ein Interesse an hohen Wertansätzen, insbesondere von nicht abzuschreibenden Vermögensgegenständen, haben.

Da der überwiegende Teil der Bevölkerung als theoretischer Hauptadressat der Rechnungslegungsinformationen nicht darin geübt ist und auch in Zukunft kaum darin geübt sein wird,⁶⁹ diese einschließlich der durch Zeitwerte erhöhten Ergebnis- oder Eigenkapitalvolatilität zu deuten, eröffnen sich den politisch und administrativ Verantwortlichen entsprechende Missbrauchsmöglichkeiten. Selbst für den Fall, dass die (gegenwärtig lebenden) Bürger die tendenzielle Überbewertung öffentlichen Vermögens erkennen, werden sie sich kaum dagegen zur Wehr setzen, wenn sie strikt eigennutzorientiert agieren und ausschüttungsähnliche Effekte zu Lasten der zukünftig Lebenden erreichbar sind.

Die Gläubiger der öffentlichen Hand haben zwar nicht unbedingt ein Interesse an den niedrigen Wertansätzen des HGB,⁷⁰ sie dürften aber auch kaum das Interesse der oben genannten Akteure an einer optimistischen Bewertung teilen. In Kenntnis

67 Vgl. Lüder (2007), S. 25.

68 Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“ (2003), S. 287.

69 In weitaus stärkerem Maße als in der Privatwirtschaft (vgl. Berle/Means, 1932) besteht hier die Problematik, dass die Kontrolle der Ressourcenverantwortlichen ein öffentliches Gut ist. Infolgedessen besteht kaum ein Anreiz zur Informationsbeschaffung und zum Erlernen der angemessenen Interpretation von Bilanz(wert)en (vgl. Glöckner/Mühlenkamp, 2009).

70 Vgl. Siegel u. a. (1999).

der Motive der vorgenannten Gruppen müssen die Gläubiger davon ausgehen, dass die auf Basis des Fair-Value-Ansatzes zustande gekommenen Werte zwar formell nicht zu beanstanden sind, aber zumindest nicht in ausreichendem Maße die Daten für eine seriöse Kreditvergabe liefern. Genau deshalb unternehmen sie eigene Anstrengungen zur Einschätzung der Lage, indem sie z. B. Rating-Agenturen und Analysten einschalten oder eigene Analysen durchführen. Auch Letzteres verdeutlicht, dass der eindeutige und unstrittige Fair Value eine Fiktion ist. In der Realität werden Schuldner und Gläubiger, Eigentümer und (potentielle) Käufer zu unterschiedlichen Bewertungen gelangen.

Anders als Zeitwerte bleiben die AHK als Bewertungsbasis – unter der von uns vorgeschlagenen Prämisse einer Abkehr vom Imparitätsprinzip – unverändert. Es muss keine permanente Neubewertung durchgeführt werden. Die anfänglich ermittelten Werte werden einfach fortgeschrieben. Dadurch bieten die AHK geringere Ansatzpunkte für Manipulationen und weniger Interpretationsspielraum; sie sind letztlich verlässlich(er). Abgesehen von Vermögensgegenständen, die weit vor der Erstellung einer Eröffnungsbilanz in das Eigentum einer Gebietskörperschaft gelangten, sind Anschaffungswerte regelmäßig durch Transaktionen an organisierten Märkten nachweisbar und die entsprechenden Vermögensgegenstände in diesem Sinne „objektiv werthaltig“.

c) (*Entscheidungs-*)*Relevanz*: Wie oben dargelegt wurde, dient das Konstrukt des Fair Values in der Privatwirtschaft Investoren. Diese haben Entscheidungen darüber zu treffen, ob sie Unternehmensanteile kaufen, verkaufen oder halten. Gebietskörperschaften haben jedoch keine Anteilseigner. Die Einwohner verfügen vielleicht über die Möglichkeit, ihren Wohnsitz zu verlagern, über verkehrsfähige Anteile an ihrer Gebietskörperschaft verfügen sie jedoch nicht. Aus diesem Grunde können Informationen über die Vermögenslage von Gebietskörperschaften für die Bürger bestenfalls für Entscheidungen über den Wohnsitz oder die Wahl von Politikern und Parteien von Bedeutung sein. An dieser Stelle sollte es ausreichen zu argumentieren, dass Entscheidungen bei politischen Wahlen (und über Wohnorte) günstigstenfalls zu einem geringen Teil von der tatsächlichen Vermögenslage von Gebietskörperschaften abhängen. Wollte sich ein „Normalbürger“ ein zuverlässiges Bild über die Vermögenslage einer Gebietskörperschaft verschaffen, wäre er zudem mit erheblichen Informationsbeschaffungs- und -verarbeitungskosten konfrontiert, denen nur ein geringer Nutzen gegenübersteht. Infolgedessen muss man wohl davon ausgehen, dass die Entscheidungsrelevanz von Informationen über gebietskörperschaftliche Vermögen im Regelfall für Bürger äußerst gering ist.

Interessanter könnte die Vermögenslage für Fremdkapitalgeber sein, jedenfalls wenn diese davon ausgehen, dass Gebietskörperschaften im Falle von Liquiditätsengpässen eventuell Vermögen veräußern können oder müssen. Dann ist jedoch lediglich das liquidierbare Vermögen von Bedeutung, welches bei den Gebietskörperschaften einen deutlich geringeren Anteil am Gesamtvermögen als in der Privatwirtschaft einnimmt. Dies impliziert die Anwendung von Veräußerungswerten lediglich für einen relativ kleinen Teil des Gesamtvermögens – wie im Rahmen des sog. Speyerer Verfahrens für das dort sog. realisierbare Vermögen vorgeschlagen wurde.⁷¹ Unter a) wurde bereits darauf hingewiesen, dass Informationen über

71 Vgl. Lüder (1999), S. 50 ff.

Umfang und Wert des veräußerbaren Vermögens auch für politische Entscheidungen, z. B. für die Frage, in welchem Umfang eine Gebietskörperschaft nicht zur (Pflicht-)Aufgabenwahrnehmung benötigtes Vermögen halten solle, nützlich sein können. Die vorgebrachten Einwände gegen Zeitwerte bleiben davon allerdings unberührt. Für den weitaus größeren Teil des Vermögens sind Wertansätze jeglicher Art einschließlich Fair Values jedoch irrelevant für Wahl-, Verkaufs- oder Kreditvergabeentscheidungen.

Wertansätze sind im NÖR für die periodengerechte Ermittlung und Zuordnung des Ressourcenverbrauchs relevant. Unter der Annahme einer dauerhaften Fortführung der Verwaltungstätigkeit („Ewigkeitsprinzip“) spielen – eventuell abgesehen von einem geringen Teil des Gesamtvermögens – Veräußerungswerte keine Rolle. Wiederbeschaffungswerte sind ebenfalls unbeachtlich, weil sie die heutige Generation mit dem Werteverzehr belasten, den zukünftige Generationen verursachen. Für die Ermittlung des Ressourcenverbrauchs sind allein AHK-Werte aussagekräftig.

d) Wirtschaftlichkeit: Zwischen den vorgenannten Kriterien und der Wirtschaftlichkeit besteht entsprechend der beiden Varianten des ökonomischen Prinzips ein enger und einfacher Zusammenhang: Je weniger kompatibel – jeweils unter sonst gleichen Umständen – Wertansätze mit den verfolgten Zwecken, je weniger relevant und verlässlich sie sind, desto unwirtschaftlicher ist ihre Verwendung. Umgekehrt gilt: Bei gleicher Kompatibilität, Relevanz und Verlässlichkeit steigt (fällt) ihre Wirtschaftlichkeit mit sinkenden (steigenden) Bewertungskosten.

Wenn wir davon ausgehen, dass die Ermittlung von Fair Values im Regelfall mit einem größeren Aufwand respektive Kosten als der Ansatz von AHK verbunden ist, lassen sich Fair Values unter dem Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkt nur dann rechtfertigen, wenn der dadurch gewonnene Informationsnutzen die Mehrkosten gegenüber der AHK-Bewertung überwiegt.

Wir haben festgestellt, dass eine Fair-Value-Bewertung im Idealfall dem Informationszweck in Hinblick auf das veräußerbare Vermögen besser als eine Bewertung mit AHK entspricht. Unter realen Bedingungen ist dies nicht gewährleistet. Fair Values implizieren eine Tendenz zur Überbewertung von Vermögensteilen, während AHK eine tendenzielle Unterbewertung erwarten lassen. Welcher Wertansatz diesem Rechnungslegungszweck besser entspricht und unter diesem Gesichtspunkt wirtschaftlicher ist, ist deshalb ohne weiteres unklar. Dem Ziel der Generationengerechtigkeit bezogen auf unveräußerliche Vermögensteile entsprechen die AHK und nicht die Zeitwerte.

Unter dem Gesichtspunkt der Verlässlichkeit sind AHK wirtschaftlicher, da sie zugleich verlässlicher und kostengünstiger sind. Adressaten des Jahresabschlusses werden zur Einschätzung der wirklichen Lage bei jeder realistischen Bewertungskonzeption entsprechende Korrekturen der Jahresabschlussinformationen vornehmen müssen. Fair Values würden hier einen Vorteil gegenüber AHK aufweisen, wenn sie geringere Korrekturen als AHK erfordern würden, was jedoch empirisch zu zeigen wäre.

5 Fazit

Das Neue Öffentliche Rechnungswesen ist zum einen durch den allgemeinen Zweck der Rechenschaftslegung (Informationsfunktion) gekennzeichnet. Zum anderen verfolgt es den Zweck, gegenwärtige Steuerzahler vor finanzieller „Ausbeutung“ durch die öffentliche Hand zu schützen und eine (verursachungsgerechte) Zuordnung des Ressourcenverbrauchs zu verschiedenen Generationen zu erreichen. Es wurde gezeigt, dass diese Rechnungslegungszwecke weder vollständig mit den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) und den daraus resultierenden Wertansätzen des HGB, dessen Regeln teilweise unmodifiziert und zum Teil in abgewandelter Form in die doppelten Rechnungslegungsvorschriften für Kommunen und auch für einzelne Bundesländer übernommen wurden, noch mit den Fair-Value-Ansätzen in der Praxis der IFRS kompatibel sind. Demzufolge sind Grundsätze ordnungsmäßiger öffentlicher Buchführung (GoöB) zu entwickeln.

Unter der idealtypischen Bedingung eindeutiger Marktwerte sind Veräußerungswerte für das von den Gebietskörperschaften nicht zur Aufgabenerfüllung benötigte Vermögen angezeigt. Unter realistischen Bedingungen lassen Fair Values überhöhte Wertansätze für diese Vermögensteile erwarten, während die HGB-Wertansätze zu konservative Werte liefern. Unter gewissen Voraussetzungen – nämlich durch geeignete Konzepte für den Ergebnisausgleich im Falle von Veräußerungswerten und den Verzicht auf das Imparitätsprinzip bei AHK – lassen sich die Schwächen beider Wertansätze mildern bzw. akzeptabel erscheinen. Wiederbeschaffungswerte sind dagegen eindeutig abzulehnen.

Für nichtveräußerbares Vermögen sind – zumindest bezogen auf die intergenerative Gerechtigkeit – auf jeden Fall AHK vorzuziehen. Für AHK spricht auch das Kriterium der Verlässlichkeit. In Hinblick auf die Entscheidungsrelevanz für veräußerbares Vermögen ist – vorbehaltlich der grundsätzlichen Einwände gegen Zeitwerte – der Ansatz von Veräußerungswerten angezeigt.

Unter dem Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkt sind AHK deutlich überlegen. Dies gilt auch in Hinblick auf die Gesamtabschlüsse („Konzernbilanzen“) von Gebietskörperschaften. Hier stoßen die im Haushaltsrecht manifestierten Rechnungslegungszwecke und Wertansätze der öffentlichen Verwaltung auf die im HGB verankerten Rechnungslegungszwecke und Wertansätze, die im Regelfall für öffentliche Unternehmen gelten. Eine Konsolidierung auf Basis von AHK ist – zumindest solange das HGB durch das Anschaffungs- und Herstellungskosten-Prinzip dominiert wird – deutlich weniger aufwendig.

Zeitwerte in Form von Veräußerungswerten kommen im NÖR überhaupt nur dann in Betracht, wenn eine Vermögenstrennung nach veräußerbarem und nichtveräußerbarem Vermögen erfolgt. Da diese derzeit im deutschen Haushaltsrecht nicht vorgesehen ist, ergeben Zeitwerte momentan keinen Sinn und sind damit per se unwirtschaftlich.

Literaturverzeichnis

- Arbeitskreis Integrierte Verbundrechnung (IVR)* (2005), Eckpunkte für die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung im öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen auf Basis der Integrierten Verbundrechnung, Die Wirtschaftsprüfung, 58. Jg., Heft 16, S. 887–890.
- Anthony, Robert N.* (1989), Should Business and Non-Business Accounting be different?, Massachusetts.
- Baetge, Jörg* (1993), Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und Bilanzierung, in: Handwörterbuch des Rechnungswesens, hrsg. von *Klaus Chmielewicz* und *Marcell Schweitzer*, 3. Auflage, Stuttgart, Sp. 860–870.
- Baetge, Jörg/Kirsch, Hans-Jürgen/Thiele, Stefan* (2009), Bilanzen, 10. Auflage, Düsseldorf.
- Ballwieser, Wolfgang/Küting, Karlheinz/Schildbach, Thomas* (2004), Fair Value – erstrebenswerter Wertansatz im Rahmen einer Reform der handelsrechtlichen Rechnungslegung? Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, 56. Jg., Heft 6, S. 529–549.
- Bayer, Tobias* (2008), Marktpreise ohne Markt, Financial Times Deutschland, 11. März 2008, S. 26.
- Berle, Adolph A./Means, Gardiner C.* (1932), The Modern Corporation and Private Property, New York 1932 (reprint 1982).
- Bieg, Hartmut/Bofinger, Peter/Küting, Karlheinz/Kußmaul, Heinz/Waschbusch, Gerd/Weber, Claus-Peter* (2008), Die Saarbrücker Initiative gegen den Fair Value, Der Betrieb, 61. Jg., Heft 47, S. 2549–2552.
- Böcking, Hans-Joachim/Dreisbach, Marius/Gros, Marius* (2008), Der Fair Value als Wertmaßstab im Handelsbilanzrecht und den IFRS – eine Diskussion vor dem Hintergrund des Referentenentwurfs des BilMoG, Der Konzern, 6. Jg., Heft 4, S. 207–214.
- Böcking, Hans-Joachim/Flick, Caroline* (2009), Die Saarbrücker Initiative gegen den Fair Value – Erwiderung, Der Betrieb, 62. Jg., Heft 5, S. 185–188.
- Brinkmann, Ralph/Leibfried, Peter/Zimmermann, Marc* (2008), Die Subprime-Kreditkrise im Spiegel der Rechnungslegung, Zeitschrift für Internationale Rechnungslegung, 3. Jg., Heft 7, S. 333–340.
- Glöckner, Andreas/Mühlenkamp, Holger* (2009), Die kommunale Finanzkontrolle, Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung, 19. Jg., Heft 4, S. 397–420
- Jessen, Ulf/Haaker, Andreas* (2009), Zur Fair Value-Bewertung im „modernisierten“ Handelsbilanzrecht – Ein Plädoyer für einen hinreichenden Gläubigerschutz, Deutsches Steuerrecht, 47. Jg., Heft 10, S. 499–505.
- Kümpel, Thomas* (2008), Mark-To-Market-Bewertung, Das Wirtschaftsstudium, 37. Jg., S. 1641.
- Küting, Karlheinz/Trappmann, Helmut/Ranker, Daniel* (2007), Gegenüberstellung der Bewertungskonzeption von beizulegendem Wert und Fair Value im Sachanlagevermögen, Der Betrieb, 60. Jg., Heft 32, S. 1709–1716.
- Küting, Karlheinz/Kußmaul, Heinz* (2009), Fair-Value-Bewertung im HGB?, Das Wirtschaftsstudium, 38. Jg., Heft 1, S. 91–96.
- Küting, Karlheinz/Lauer, Peter* (2009), Der Fair Value in der Krise, Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, 61. Jg., Heft 6, S. 547–567.
- Lüder, Klaus* (1999), Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (Speyerer Verfahren), Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen – Heft 6, 2. Auflage, Stuttgart.
- Lüder, Klaus* (2007), Beiträge zum öffentlichen Rechnungswesen – Öffentliche Bilanz und Entwicklungsperspektiven, Speyerer Arbeitsheft Nr. 194, Speyer.
- Lüder, Klaus* (2008), Vermögensrechnung, in: Recht der kommunalen Haushaltswirtschaft, hrsg. von *Hans-Günter Henneke, Heinz Strobl* und *Dörte Diemert*, § 17, S. 319–349.
- Lüder, Klaus/Hinzmann, Christiane/Kampmann, Brigitte/Otte, Ralph* (1991), Vergleichende Analyse öffentlicher Rechnungssysteme – Konzeptionelle Grundlagen für das staatliche Rechnungswesen mit besonderer Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland – Speyerer Forschungsbericht Nr. 97, Speyer.
- Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“* (2002): Neues kommunales Finanzmanagement – Betriebswirtschaftliche Grundlagen für das doppische Haushaltshaltsrecht, 2. Auflage, Freiburg u. a.

- Moxter, Adolf (2003), Grundsätze ordnungsgemäßer Rechnungslegung, Düsseldorf.
- Moxter, Adolf (2009), IFRS als Auslegungshilfe für handelsrechtliche GoB?, Die Wirtschaftsprüfung, 62. Jg., Heft 1, S. 7–12.
- Mühlenkamp, Holger/Glöckner, Andreas (2009), Rechtsvergleich kommunale Doppik, Speyerer Forschungsbericht 260, Speyer.
- Naumann, Klaus-Peter (2006), Das Spannungsverhältnis zwischen der Relevanz und Verlässlichkeit in der Rechnungslegung – Ein Beitrag zur Fortentwicklung von HGB und IFRS, Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 76. Jg., Sonderausgabe 6, S. 43–75.
- Olbrich, Michael/Brösel, Gerrit (2007), Inkonsistenzen der Zeitwertbilanzierung nach IFRS: Kritik und Abhilfe, Der Betrieb, 60. Jg., S. 1543–1548.
- Pellens, Bernhard (2008), Müssen wir den Umgang mit Fair Values erst noch lernen?, Die Betriebswirtschaft, 68. Jg., Heft 5, S. 495–497.
- Pellens, Bernhard/Crasselt, Nils/Schmidt, André/Sellhorn, Thorsten (2008), Fair Value-Bilanzierung und Ergebnisspaltung, in: Private und öffentliche Rechnungslegung, hrsg. von Franz W. Wagner, Thomas Schildbach und Dieter Schneider, Wiesbaden, S. 279–295.
- Pellens, Bernhard/Jannett, Stefan/Schmidt, André (2009), Bilanzierungsstandards im Kontext der Finanzmarktkrise, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 10. Jg., Heft 4, S. 413–435.
- Schildbach, Thomas (2008): Was bringt die Lockerung der IFRS für Finanzinstrumente?, Deutsches Steuerrecht, 46. Jg., Heft 49, S. 2381–2385.
- Siegel, Theodor/Bareis, Peter/Rückle, Dieter/Schneider, Dieter/Siegloch, Jochen/Streim, Hannes/Wagner Franz W. (1999), Stille Reserven und aktienrechtliche Informationspflichten, in: Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Bd. 20, Nr. 50, S. 2077–2085.
- Streim, Hannes (1988), Grundzüge der handels- und steuerrechtlichen Bilanzierung, Stuttgart.
- Streim, Hannes/Bieker, Marcus/Esser, Maik (2003), Vermittlung entscheidungsnützlicher Informationen durch Fair Values – Sackgasse oder Licht am Horizont?, Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, 55. Jg., S. 457–479.
- Stützel, Wolfgang (1967), Bemerkungen zur Bilanztheorie, Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 37. Jg., S. 314–340.
- Zülch, Henning/Hoffmann, Sebastian (2009), Plädoyer für einen deutschen Weg der Zeitwertbewertung, Der Betrieb, 62. Jg., Heft 5, S. 189–190.
- Zündorf, Horst (2009), Bewertungswahlrechte, in: Das neue deutsche Bilanzrecht, hrsg. von Karlheinz Küting, Norbert Pfitzer und Claus-Peter Weber, 2. Auflage, Stuttgart, S. 101–114.

Valuation of public sector property – principles, public sector specifics and (most) suitable approaches

Commercial and public sector accounting pursue different objectives, thus also the accounting principles need not necessarily be identical. Especially the specifics of measuring the value of public sector property has barely been considered. This paper examines the incentives of the key players involved in the valuation process and defines basic valuation principles for the public sector. Based on these findings the common valuation methods are checked for suitability from a public sector point of view.

JEL-Kennziffern: H82, H83, M40, M41.